

アメリカ法判例研究会第9回

Obama for America v. Husted, 697 F.3d 423 (6th Cir. 2012)--- 期日前投票の最終日について、軍人とそれ以外の有権者に対して異なる最終日を定めるオハイオ州法の規定が、合衆国憲法の平等保護条項に反するとされた事例

東 川 浩 二

【事実の概要】

アメリカのオハイオ州では、2004年の選挙において、有権者が投票所への長蛇の列を作り、投票所によってはその列が投票日翌日の未明まで続くという問題が発生した。そこで同州では、2005年10月から、選挙の投票日よりも前に投票を行う期日前投票制度を実施した。その後、2011年に、同州は、期日前投票の最終日を投票日前日の月曜日から、その前の週の金曜日に変更する、法194号を成立させた¹。同州の制度では、軍人と海外居住者（以下、集合的に軍人とする）と、それ以外の一般の有権者（以下、一般有権者とする）の期日前投票について異なった根拠条文が定められていた。そこで、本来、法194号において、最終日を前の週の金曜日に変更する規定を挿入し、かつ、それぞれの根拠条文の改正も行うべきところを、同州議会は、誤って改正を行わなかった。

この改正を行なうことを主たる目的として、州は新たに法224号を制定し、

1 本件に直接関係する選挙は2012年11月6日に行われた、大統領選挙とその他の選挙である。大統領選挙は、前の大統領、副大統領の選挙日から4年後の11月の第1月曜日を過ぎた火曜日と定められている。U.S. Const. art. II, § 1, cl. 5. このため、大統領選挙の場合は必ず、また一般的にアメリカで投票日 (Election Day) と言えば火曜日を指すと考えて良い。

期日前投票最終日を金曜日と確定させたが、後に法 194 号が廃案となったため²、法 194 号による改正前の状態（すなわち軍人と一般有権者に対して異なった根拠条文により期日前投票を認める）に戻るようになった。しかしながら、法 194 号の改正作業を補完する目的で制定されたにもかかわらず、法 224 号については、何らの対応もとられなかった。このため、結果的に、一般有権者の期日前投票だけが金曜日に締め切られ（法 224 号による）、軍人については選挙前日の月曜日（法 194 号による改正以前の状態）と前の週の金曜日（法 224 号による）という異なる日程が設定されることになった³。このような状態に対して、オハイオ州の州務長官は、軍人に対して長い期日前投票期間を設定することは投票機会の確保の観点から好ましいという理由で、軍人の期日前投票を投票日直前の月曜日としながら、一般有権者の期日前投票を管轄する自治体レベルの選挙管理委員会には、法 224 号を適切に施行し、期日前投票を前の週の金曜日に締め切るよう指示した。

そこで、オバマ大統領の再選を目指して活動する民主党の全国委員会である Obama for America とオハイオ州民主党は（以下、集合的に原告とする）、2012 年 7 月に、オハイオ州の州務長官と司法長官を相手取って、法 224 号の実施を予備的に差し止めるため、オハイオ州南部地区合衆国地方裁判所に訴訟を提起した。地裁は、原告の予備的差止を認め、軍人と一般有権者に異なる期日前投票期間をもうけるオハイオ州選挙法の規定を、平等保護に違反すると結論し

- 2 法 194 号は、その成立直後に、州民投票によってこれを改正させる動きがおき、法 224 号が施行される前の段階で、州民投票を実施するのに必要な署名が集まった。このため法 194 号の施行は停止され、2012 年 11 月の選挙時に行なわれる州民投票の結果を待つこととなっていた。しかしながら、州民投票により期日前投票最終日が投票日直前の月曜日に戻る可能性を懸念したオハイオ州議会の多数派は、州民投票での勝利よりもむしろ法 194 号の廃止を選択したのである。See Steven F. Huefner, *Lesson from Improvements in Military and Overseas Voting*, 47 U. Rich. L. Rev. 833, 859-60 (2013).
- 3 一般有権者に対しては、元来、投票日の 35 日前から期日前投票を行うことができると定められており、終了日については定められていなかったため、法 224 号によって金曜日を最終日と設定しても矛盾は生じなかった。See *id.* at 860-62.

た⁴。これに対して被告が控訴した。

【判旨】全員一致で地裁判決を肯認

〔クレイ裁判官による意見〕

I 本件の審査基準について

投票権は基本的権利であり、憲法の平等保護条項によって保護される。同じ条件で投票権が与えられたならば、州は、後の恣意的で不平等な取扱いにより、ある者の票を他の者の票よりも重んじてはならない⁵。その審査基準は、州がある有権者に異なった扱いをするだけであれば合理性審査になるが、人頭税 (poll tax) のように、投票権に「深刻な」負担を課す場合には厳格な審査が行なわれる。大部分の事例は、これらの中間に該当し、その場合、我々は Anderson-Burdick 基準と呼ばれる「柔軟な基準 (flexible standard)」によって審査してきた⁶。選挙規制においては、有効な規制と無効な規制を区別するリトマス試験紙は存在せず、裁判所は、有権者の負担を州が主張する正当化事由に照らして考慮し、その困難な判断をしなくてはならない。

地裁が Anderson-Burdick 基準を用いたのは正当である。州は平等保護の訴えの場合は合理性審査で足りるとするが、異なる取り扱いによって投票権に負担を課す場合には、Anderson-Burdick 基準が妥当する。最高裁判例も同じ態度を示している。

4 *Obama for America v. Husted*, 888 F.Supp.2d 897 (S.D. Ohio 2012). 後に、同規定の執行の禁止と、すべての有権者に対して同じ期間の期日前投票を認めるよう命じた。 *Obama for America v. Husted*, 2012 WL 3765060.

5 *Citing Bush v. Gore*, 531 U.S. 98, 104-05 (2000).

6 *See Anderson v. Celebrezze*, 460 U.S. 780 (1983) (大統領選挙に独立系候補として出馬する際には、主要政党からの候補者よりも早い、予備選挙開始 75 日前までにその申請をしなければならないというオハイオ州法が、政治結社を組織する権利という点で合衆国憲法修正 1 条に、また修正 14 条の平等保護条項に違反するとされた事例), *Burdick v. Takushi*, 504 U.S. 428 (1992) (候補者名を直接書込む write-in 方式による投票を禁止するハワイ州法は、投票する権利の制限を伴っていないとして、修正 1 条にも修正 14 条にも違反していないとされた事例).

II 負担について

州は、イリノイ州の在監者が不在者投票を行えないことが問題となった *McDonald v. Board of Commissioners*, 394 U.S. 802 (1969) に強く依拠して、合理性基準が妥当であると主張する。しかし、最高裁は、州は在監者を人種や富によって分類したわけではないし、不在者投票を行うことが基本的権利たる投票権 (the fundamental right to vote) に含まれるともしなかった。McDonald 判決では、原告は投票を阻止されているという主張を支持する証拠を示さなかったの
で、高められた違憲審査 (heightened scrutiny) を行うという主張が通らなかった。

反対に、本件の原告は、期日前投票の期間が3日短縮されれば、相当数のオハイオ州の有権者が投票から排除されるということを、多くの証拠を用いて示した。地裁は、その3日間に投票を行う有権者を約10万人と推計し、女性、高齢者、低学歴者が目立って多いという統計的証拠を信用した⁷。地裁は、原告もまた期日前投票を行ったことのある人々であり、彼らが受ける負担は特に重いと結論づけた。州は短縮された3日以外や投票日当日の投票という代替手段の存在を主張するが、それらは期日前投票を行う人にとっては選択しにくい代替案である。

III 州による正当化と規制利益について

州は、一般有権者の3日間の短縮については、選挙管理委員会が投票日当日の準備に専念し、選挙実務を円滑に行うために必要であるとし、他方で、軍人については3日間の延長が必要であると言う。しかし、州は、期日前投票が導入された2005年以降に選挙管理委員会の業務負担が増加したという証拠を示

7 論者によれば、とりわけアフリカ系アメリカ人の多くが、週末の教会での集まりの後、教会が期日前投票所に送迎バスを運行する、いわゆる「思いを投票所へ (Souls to the Polls)」という活動を利用していたとされ、こうした活動はバラク・オバマ候補 (現大統領) の当選に寄与したと言われる。See Richard L. Hasen, Essay, *The 2012 Voting Wars, Judicial Backstops, and the Resurrection of Bush v. Gore*, 81 Geo. Wash. L. Rev. 1865, 1879 (2013).

さなかったし、具体的問題についても言及しなかった。むしろ期日前投票は投票日が1日に限定されていることによって生じる重い負担を軽減することが目的であった⁸。また期日前投票を行う人々の特徴を考慮すれば、この最後の3日間以外に投票を行うことはできないだろうから、彼らの投票権は、3日間の短縮によって妨げられている。その負担は深刻ではないが、わずかなものとも言えない。また選挙への準備の専念と当日の円滑な実施についても、期日前投票により準備に支障が生じたとか当日の業務が停滞したという証拠もない。

軍人への3日間の延長について、いつ任務に招集されるかわからない彼らの状況に配慮することは、確かに価値ある推奨すべき目的である。連邦法も州法も様々な例外的取扱いや配慮を軍人に定めている。例えば軍人に対しては、物理的に遠距離にいることへの配慮から、一般有権者には認められていない郵送やファックス、電子メールによる投票を認めている。しかし本件で、軍人に対して、対面による(in-person)投票の機会をより多く設けるという配慮は、軍人が投票できないという問題に対応しているとは言えない。なぜなら彼らは現に投票所に行くことができないからである。州は、軍人が急な招集に応える必要があるためにより多くの期日前投票の時間を必要としているというが、急な招集ということであれば、一般の有権者も急病や急な出張があるし、警察官や消防士の場合も同様である。すなわち、対面による投票という点に関しては、軍人も一般有権者も「同じ状況にある(similarly situated)」のである。

州が主張するいずれの利益も、一般有権者の期日前投票に制限を課すことを正当化するのに十分ではない。従って我々はオハイオ州法が平等保護条項に違反するという原告の主張は勝訴の見込みがあると認定する。

8 地裁が考慮した証拠によれば、投票が分散したことにより投票日当日の待ち時間が短縮された地区があり、期日前投票実施のために予算を増額した地区もあると言う。州はこれらに反論する証拠を提示していない。See *Obama for America v. Husted*, 697 F.3d 423, 432-33.

〔ホワイ特裁判官一部結果同意、一部反対意見〕

救済の部分を除き⁹、地裁決定を肯認するという結論に同意するが、理由付けは異なる。本件によって相当数のオハイオ州の有権者が投票できなくなるということを原告が広範な証拠で示したという多数意見には同意できない。本件は、オハイオ州有権者は終業後や投票直前の週末に投票を行なうことが最も簡便であると言っているのであって、郵送による投票や他の時間における不在者投票ができないと言っているのではない。簡便であることと必要であるとは別のことである。投票が簡便でなければならないと判示した先例は存在しない。

もっとも Anderson-Burdick 基準にもとづく衡量は、現実から切り離されるべきではない。オハイオ州では投票日当日の長い待ち時間の問題があり、その問題を解決するために期日前投票が行われた。その利用者は増加しており、そのための予算の増額を決めた郡も存在するのである。しかし、期日前投票を廃止することによって当日の混雑に備えて予算を増やしたところはない。そして当日の長蛇の列のことを考えて、投票を棄権する者もいるかもしれない。

州には、その必要に応じて最善の選挙制度を作る裁量権があるし、抽象的に、不在者投票を行う憲法上の権利があるわけでもないが、多くの人が期待していた救済制度を直前になって廃止するのは、Anderson-Burdick 基準では負担と見なされる。

【解説】

I はじめに

本件は、期日前投票という、一見政治的に中立な選挙実務のあり方を通して、有権者の特定のグループから投票権行使のための便宜を奪うことが、平等保護違反となるとされた事例である。2000年代に入ってから、この種の投票

9 地裁は本件の救済として最終日を月曜日にするよう命じるが、ホワイ特裁判官は、どのような対応が適切か州務長官と議会に再検討させるとする。See *Obama for America*, 697 F.3d at 443 (White, J., concurring in part, and dissenting in part).

権の行使を妨害するような制度改正が行なわれる例が目立ってきていたが¹⁰、裁判所は、必ずしも投票権の保護に積極的ではなかった¹¹。本件は、ごく最近になって、裁判所が投票権保護のために積極的な判断を示し始めた例の1つである¹²。

II 平等保護条項と投票権保護

本件は期日前投票期間の短縮が問題となった事例である。期日前投票を行なう主要な層が、より多くの女性、高齢者、低所得者、低学歴者を含んでおり、アフリカ系アメリカ人が多いという事実注目すると、本件の期間短縮は、一見、彼らに対して差別的な効果をもたらすように見える。しかしながら、ID法の違憲性について争った事例で明らかなように、すべての有権者に同じ条件

-
- 10 2000年以降の投票権否定 (vote denial) について、Daniel P. Tokaji, *The New Vote Denial: Where Election Reform Meets the Voting Rights Act*, 57 S. C. L. Rev. 689 (2006) を参照。具体的には、不正投票等を防止する目的で写真付き ID を投票や有権者登録において求めるいわゆる ID 法、本件のような期日前投票期間の短縮、有権者登録や投票の支援活動の規制などが含まれる。またかなり以前から行われていたことであるが、元重罪犯から選挙権を奪う制度 (felon disfranchisement) もある。いずれも、マイノリティや貧困層に対して不利な制度とされ、党派的には民主党に不利になる。マイノリティとは文脈が異なるが、一般に民主党寄りであるとされる大学生の投票を阻止する目的で、居住年数要件の厳格化が行なわれた例もある。この例については Richard Niemi et al., *Where Can College Students Vote? A Legal and Empirical Perspective*, 8 Election L.J. 327 (2009) を参照。
- 11 See, e.g., *Crawford v. Marion County Election Board*, 553 U.S. 181 (2008) (不正投票を防止する目的で写真付き ID の提示を求めるインディアナ州の ID 法について、ID を持たない有権者に不便を課すとしても、州法が全有権者に適用される限り文面上違憲とは言えないとされた事例)。
- 12 See, e.g., *League of Women Voters of Florida v. Browning*, 863 F.Supp.2d 1155 (N.D. Fla. 2012) (有権者登録の支援活動を厳しく制限するフロリダ州法を予備的に差止), *City of Memphis v. Hargett*, 2012 WL 5265006 (Tenn. Ct. App. Oct. 25, 2012) (テネシー州のメンフィス市で公立図書館の利用カードを適正な ID として承認), *Applewhite v. Pennsylvania*, 2012 WL 4497211 (Pa. Commw. Ct. Oct. 2, 2012) (ペンシルヴェニア州の ID 法を投票権剥奪の懸念が大きいとして差止)。

が課される場合、その差別的効果を主張・立証するのは容易ではない。ID 法については、文面上合憲の結論が出て以降、投票権保護を主張する原告らは、適用違憲を主張する¹³、あるいはマイノリティに不利な選挙実務の変更を禁止する投票権法 (Voting Rights Act of 1965) 違反を主張する方向に戦略を変えつつあるが¹⁴、一進一退の状況が続いている¹⁵。

このような近年の状況において本件が際立っているのは、これまで先例上の価値が疑問視されていた¹⁶2000 年の大統領選挙を巡る *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000)¹⁷ に言及し、平等保護違反を認定したことである。本件は、確かに、主要な判断については、もっぱら問題となる選挙制度に内在する差別性と有権者の負担を考慮する *Anderson-Burdick* 基準に従って平等保護違反を認定したという体裁をとっている。しかし、ホワイト裁判官の意見で述べられているように、一般有権者の期日前投票の期間が短縮されたとしても、投票機会そのものは奪われていなかった。本件の裁判官らは、同じ状況にある有権者グループに

13 この適用違憲の訴えも、実際には極めて困難である。See Julien Kern, *As-Applied Constitutional Challenges, Class Actions, and Other Strategies: Potential Solutions to Challenge Voter Identification Laws after Crawford v. Marion County Election Board*, 42 Loy. L.A. L. Rev. 629 (2009).

14 See, e.g., Emma Redden, Note, *Changing Focus and Exposing a Solution: Using Section 2 of the Voting Rights Act to Defeat Tennessee's Voter Photo ID Law*, 44 U. Mem. L. Rev. 229 (2013), Kathleen M. Stoughton, Note, *A New Approach to Voter ID Challenges: Section 2 of the Voting Rights Act*, 81 Geo. Wash. L. Rev. 292 (2013).

15 See, e.g., *Democratic Party of Georgia, Inc., v. Perdue*, 707 S.E.2d 67 (Ga. 2011) (ID 法は選挙の清廉性を維持する合理的な制約であると判示), *Texas v. Holder*, 888 F.Supp.2d 113 (D.D.C. 2012) (テキサス州 ID 法について、投票権法が禁じるマイノリティに不利なものではないことを証明しなかったと判示)。

16 See, e.g., Richard L. Hasen, *The Untimely Death of Bush v. Gore*, 60 Stan. L. Rev. 1 (2007).

17 この事件の複雑な事実関係と平等保護上の意義については Howard Gillman, *The Votes That Counted: How the Court Decided the 2000 Presidential Election* (2001) を、邦語文献としては「特集 アメリカ大統領選挙」ジュリスト 1196 号 44 頁以下 (2001) を参照。

対して州が異なる取り扱いをすることを厳しく戒めた¹⁸ *Bush v. Gore* 判決に依拠することで、Anderson-Burdick 基準のみでは出てこなかったであろう、軍人と一般有権者への異なった取り扱いを詳細に検討できたのである。

選挙制度にかかわる訴訟は、多くの場合、その訴訟の結果が二大政党の一方に利することになるため、裁判官はその結論の理由づけをできるだけ政治中立的に組み立てるか、その政治性を排除しておく必要がある。*Bush v. Gore* 判決において、その結論が個別の事実関係に依存し、広い射程を有しないことをわざわざ述べたのもそのためである¹⁹。しかしながら本件は *Bush v. Gore* 判決に依拠して、一見政治的に中立な選挙制度を平等保護違反と判示した。これを、論者の言うように *Bush v. Gore* 判決の復活と見るか²⁰、やはり、州側の訴訟遂行、とりわけ正当化事由が極めて薄弱であったという、個別の事情に依拠した、例外的勝利と見るかは議論があるだろう²¹。いずれにせよ、連邦最高裁も、2012-13 開廷期には、投票権法の中心的規定について違憲判決を下す一方で²²、不正な有権者登録を防止する目的で、連邦の書式に加えて、市民であることの証明を求めるアリゾナ州法を違憲とし、結果的に、マイノリティの投票権保護に資する判決を下すなど²³、個別の事案や根拠法は異なるものの、政治的評価については、相異なる判決を出している。第6巡回区における *Bush v. Gore* 判決の復活が今後どのように展開して行くかが注目される。

18 See *Bush*, 531 U.S. at 104-05.

19 See *id.* at 109.

20 See Hasen, *supra* note 7.

21 例えば本件が軍人と一般有権者の両者に前の週の金曜日を設定した場合、その不利な効果は一般有権者に強く現れることになるが、Anderson-Burdick 基準では平等保護違反とはならないであろう。本件は、州が掲げた正当化根拠があまりに薄弱であり、また党派的な動機づけが強すぎるために、裁判所が例外的な救済を与えたという見方があるのはそのためである。See Edward B. Foley, Essay, *Voting Rules and Constitutional Law*, 81 Geo. Wash. L. Rev. 1836, 1838-40 (2013).

22 *Shelby County v. Holder*, 133 S. Ct. 2612 (2013).

23 *Arizona v. Inter Tribal Council of Arizona*, 133 S. Ct. 2247 (2013).